

Il parlamento italiano fra logica di governo e logica istituzionale (molto fumo per quale arrosto?)

Gilberto Capano e Marco Giuliani^Ψ

Nel corso del 2002 la cronaca politica si è soffermata più volte sulle procedure formali e sulle dinamiche informali di funzionamento del nostro parlamento. In alcuni casi eclatanti – rogatorie internazionali, falso in bilancio, legittimo sospetto, legge obiettivo, conflitto d’interessi, delega sul lavoro, invio di truppe all’estero, e così via – i giornalisti hanno dovuto adeguare il proprio lessico, tanto attento agli equilibri intra e infra-partitici quanto superficiale in materia parlamentare, alla novità della materia. Ma non è stato solo per merito di questi temi da prima pagina, e quindi per la rinnovata attenzione dei cronisti parlamentari, che la massima istituzione rappresentativa del nostro paese merita di essere analizzata con una certa attenzione. Di fatto, su di essa, così come sul suo rapporto con il secondo governo Berlusconi, si sono concentrate in quest’anno una molteplicità di aspettative. Riassumiamole sinteticamente e accenniamo alle possibili cause di tanta attesa.

Innanzitutto un’aspettativa di solidità e compattezza che non ha precedenti né nei primi quarantacinque anni di storia repubblicana – quella che per comodità ed abitudine ci troviamo oramai a definire come “prima Repubblica” – né con le prime esperienze di parlamenti maggioritari o bipolari. Se, da un lato, la maggioranza può godere di un margine numerico tale da mettere l’esecutivo al riparo da possibili “ribaltoni”, dall’altro, l’impegno pubblico pre-elettorale, il coinvolgimento di tutti i leader partitici nell’esperienza di governo e l’oggettiva convenienza materiale e simbolica a non tradire il patto con il principale partito della coalizione prefiguravano un’assemblea molto più coesa ed efficace che non nel passato. Il lungo orizzonte temporale trovava una sua implicita conferma nell’atteggiamento dell’opposizione e della sua base, oramai già rivolta al 2006, se non oltre, per una potenziale rivincita.

In secondo luogo, un’aspettativa di accentuata conflittualità e bipolarismo. Sono in molti coloro che hanno letto l’apertura della quattordicesima legislatura come il definitivo abbandono nel nostro paese di ogni pratica consensuale e il suo lungamente atteso approdo sulle sponde maggioritariste. Il presidente del Senato è stato fra i primi ad ipotizzarlo nel suo discorso di apertura, benché più recentemente abbia lamentato l’assenza di ulteriori tasselli mancanti proprio a livello regolamentare. In fin dei conti, l’accesa e protratta campagna elettorale, le scelte effettuate nell’insediamento delle commissioni parlamentari, la selezione dei primi temi dell’agenda politica e il tono stesso dell’opposizione legittimavano ampiamente tale prospettiva.

In terzo luogo, un’aspettativa circa una più chiara divisione dei ruoli istituzionali: il governo con un suo programma di legislatura e da subito attivo con il primo pacchetto di provvedimenti per i primi cento giorni; la maggioranza parlamentare a suo compatto supporto, senza grandi timori di ricatti, imboscate, numeri legali e quant’altro ha travagliato l’esperienza della legislatura precedente; un’opposizione che, almeno nella sua parte più moderata, si apprestava a svolgere il ruolo di governo ombra utilizzando tutti i possibili strumenti di controllo a propria disposizione, compreso il *question time* al Presidente del Consiglio introdotto proprio dal governo dell’Ulivo. Non solo per la diversa strutturazione dell’assetto parlamentare, che scava fossati più profondi per i parlamentari tentati dal trasformismo, ma anche grazie ai regolamenti

riformati nell'ultima legislatura ci si attendeva maggiore chiarezza in una delle arene più problematiche e foriera di sorprese nei rapporti esecutivo-legislativo.

Infine, un parlamento più efficace nello svolgere tutte le sue funzioni, da quella elettiva a quella educativa, con scelte rapide, non ambigue e trasparenti nel rapporto con un pubblico che la crisi degli anni Novanta ha reso se non più esigente, certo meno tollerante.

Una risposta completa a molte di queste attese ce la potrà fornire solo il tempo, ma non è poi così presto per non tentare almeno un primo bilancio d'inizio legislatura. Soprattutto, l'anno e mezzo che è oramai passato dal 30 Maggio 2001, data di apertura della quattordicesima legislatura, può essere ragionevolmente comparato con il corrispettivo periodo della legislatura precedente, quella in cui il governo Prodi, con il sostegno di Rifondazione comunista, inaugurava la stagione dei governi di centro-sinistra. La nostra attenzione si concentrerà prevalentemente su quei comportamenti parlamentari che ruotano attorno alla funzione legislativa, benché faremo talvolta riferimento anche alle altre funzioni assolte dal parlamento. L'asimmetria non è dovuta al fatto che riteniamo queste ultime irrilevanti¹, ma perché il legislativo può rappresentare una buona cartina di tornasole per dinamiche altrimenti difficili da ricostruire. Sia Prodi che Berlusconi hanno posto l'accento sulla necessità di far funzionare la macchina parlamentare, in modo da produrre leggi capaci di "farci entrare in Europa" o di "cambiare l'Italia" – per ricorrere agli slogan preferiti dai due leader. Ma al di là di questo richiamo sostantivo all'importanza della funzione legislativa, siamo convinti che nelle sue pieghe sia possibile rintracciare elementi per una comprensione dei cambiamenti nel sistema politico italiano che altrimenti rischierebbero di sfuggire. Così come, viceversa, potrebbero sfuggire elementi di continuità facilmente travolti dalla retorica del novismo.

In questo capitolo, prima attraverso una ricostruzione comparativa di tipo quantitativo del quadro politico che gli attori parlamentari hanno quotidianamente costruito nel periodo considerato, e poi attraverso una valutazione di tipo qualitativo del tipo di azione da loro svolta, cercheremo di compiere un'analisi attenta e ravvicinata di quanto effettivamente è avvenuto in questo primo scorcio di quattordicesima legislatura.

1. Un'occhiata ai numeri

Non è per una reificazione dei contorni quantitativi dell'attività parlamentare che iniziamo la nostra analisi offrendo al lettore delle cifre. Siamo consci di quanto i numeri possano nascondere e quanto possano deviare l'attenzione verso comportamenti politicamente di minor rilevanza. Armati di tale consapevolezza vi sono però due buone ragioni per cominciare proprio da qui. Innanzi tutto per i motivi comparativi a cui abbiamo già accennato. Il confronto serrato con quanto avvenuto nella legislatura precedente, e in particolare con la seconda metà del 1996 e tutto il 1997, ci permette di rilevare in modo immediato l'eventuale distanza che separa il parlamento guidato dal centro-sinistra da quello controllato dal centro-destra. E' a partire dai contorni comparativi così tracciati che potremo poi svolgere nel secondo paragrafo le nostre considerazioni di carattere qualitativo. In secondo luogo, per porre rimedio a quel difetto congiunto di strabismo e miopia che deriva a noi tutti dalla quotidiana lettura della cronaca di Palazzo. E' inevitabile essere attratti dalle più accese schermaglie parlamentari, dalla ricostruzione aneddotica dei percorsi legislativi più travagliati, dai

poco edificanti retroscena sull'abilità dei cosiddetti "pianisti", così come dalle strategie e contro-strategie legate all'ostruzionismo. Ma così facendo si difetta in prospettiva, generalizzando a partire da casi che, per quanto rilevanti, non sono generalizzabili per definizione. Al tempo stesso, ci si dimentica con facilità di quanto accaduto solo cinque anni fa a ruoli invertiti, plaudendo o indignandosi per comportamenti e stratagemmi che probabilmente hanno accomunato nel tempo entrambe le parti. Questo paragrafo intende porre parziale rimedio ad entrambi questi difetti, restituendo profondità diacronica e dignità analitica anche ad avvenimenti meno coperti dai mezzi di comunicazione.

Tab. 1. *Iniziativa e approvazione XIII (1996-97) e XIV (2001-02)*

		Assegnati		Approvati				
XIII	6458	Gov.	738	221	Gov.	175	Ordinaria	96
							Costituzionali	1
	Non gov.	5720	Non gov.	46	Ordinaria	45	Bilancio	5
							Conv. D.L.	74
XIV	4773	Gov.	244	146	Gov.	118	Ordinaria	48
							Costituzionali	-
	Non gov.	4042	Non gov.	28	Ordinaria	27	Bilancio	4
							Conv. D.L.	66
				Costituzionali	1			

Nota: XIII aggiornata al 30.8.1997 – XIV al 30.9.2002 (da modificare entrambe con dati a fine anno)

Per procedere con ordine non è possibile evitare di spendere qualche parola sull'iniziativa. Innanzi tutto si assiste ad una certa riduzione del volume complessivo di progetti di legge assegnati all'esame delle commissioni parlamentari rispetto al primo periodo della legislatura precedente (4773 progetti contro 6458). Il dato non deve però condurre ad eccessivo ottimismo sulla maggiore capacità di auto-limitazione del presente ceto parlamentare per una serie di ragioni. Innanzi tutto perché il processo di delegificazione da un lato, e la riforma federale dall'altro, hanno in parte sottratto materia all'azione del parlamento. Ma soprattutto perché tali valori, su base mensile, risultano comunque superiori a quelli di tutte le precedenti legislature repubblicane, eccetto proprio la tredicesima².

Da spiegare, semmai, più che il minore attivismo parlamentare, è la minore iniziativa del governo, di ben maggiore spessore (244 disegni di legge contro 738). Una spiegazione, parziale, la si può ritrovare nel fatto che, verso la fine del 1996, la Corte costituzionale ha reso sostanzialmente inutilizzabile la prassi della reiterazione dei decreti legge, contribuendo così a 'gonfiare' in termini comparativi il dato dell'iniziativa governativa dell'esecutivo Prodi³. Rimane il fatto che quest'ultimo ha presentato nei suoi primi quindici mesi di governo circa 350 provvedimenti "non di

emergenza” – cioè non derivanti dalla necessità di convertire decreti legge – mentre il secondo governo Berlusconi ne ha presentati solo 160.

Di maggiore interesse risulta però il dato sui progetti approvati. Sono almeno tre le differenze immediatamente apprezzabili. In primo luogo la maggiore produttività assoluta della tredicesima legislatura - 221 progetti approvati contro 146, in un lasso temporale sostanzialmente equivalente. In secondo luogo, che tale maggiore produttività la si ritrova sia per l’iniziativa governativa che per quella parlamentare. Entrambe le istituzioni hanno visto ridursi nel corso del 2001-2002 il numero assoluto di propri progetti licenziati. Infine, che tale situazione si è però prodotta con tassi di successo per l’iniziativa parlamentare e quella governativa, assolutamente divergenti. I parlamentari hanno visto ulteriormente compresse le già ridotte chance di vedere approvata una propria proposta, mentre l’esecutivo ha sì proposto e raccolto di meno, ma ha al tempo stesso mostrato di riuscire a “portare a casa”, percentualmente, di più.

E’ tuttavia opportuno riflettere ancora un poco su questi numeri per iniziare a capire *cosa* tali esecutivi sono riusciti a far passare in parlamento. L’attenzione deve concentrarsi principalmente su due dati, quello dei disegni di legge (governativi) approvati che hanno prodotto leggi ordinarie, e quelli che hanno portato alla conversione di precedenti decreti legge. Se ricordiamo come il governo Prodi abbia dovuto rispondere all’emergenza creata dalla citata sentenza della Corte costituzionale, chiudendo rapidamente vicende legislative che tradizionalmente si trascinarono in ben altro modo⁴, risulta quantomeno singolare che, nei primi scorcio delle due legislature, il numero di leggi di conversione non sia drasticamente diverso (74 contro 66). Così, circa la metà delle leggi aventi origine governativa approvate nel corso della presente legislatura ha, per definizione, un carattere emergenziale, più che “programmatico”, veicolando in realtà tematiche e volontà che nascono in parlamento – dalla maggioranza come dall’opposizione – più che nel governo.

Specularmente, colpisce il numero relativamente basso di leggi ordinarie originanti dall’iniziativa del governo nella presente legislatura rispetto a quella precedente (48 contro 96). E’ vero che, anche qui, può aver giocato un ruolo non indifferente la delegificazione e la riforma federale. Ma è altrettanto vero che su materie rilevanti la prima non entra in gioco e che, rispetto alla seconda, nelle more della legislazione di attuazione, quando il governo ha voluto non ha esitato a proporre norme tacciabili di “centralismo di ritorno” (quali la cosiddetta Legge obiettivo o il blocco delle addizionali regionali in finanziaria).

Oltretutto, prima di passare ad altro tipo di osservazioni, bisogna ulteriormente sottolineare come, per entrambi i periodi, una gran parte di leggi ordinarie di origine governativa non siano altro che la pressoché automatica ratifica in parlamento di accordi internazionali, di elevata specificità e tecnicismo, nonché di valore politico (interno) quasi nullo (l’accordo in materia di marina mercantile con il Gabon piuttosto che di coproduzione cinematografica con la Nuova Zelanda). Se evitiamo di inserire tali provvedimenti nel computo delle norme aventi rilevanza di *policy*, il rapporto fra le due legislature sostanzialmente non cambia – 38 leggi ordinarie rilevanti nella XIII e poco più della metà, 22, nella XIV – ma muta almeno in parte l’interpretazione che si può dare della capacità di controllo del parlamento da parte dell’esecutivo e dell’impronta che quest’ultimo è stato capace di dare al lavoro parlamentare. In buona sostanza, nell’arco di tempo considerato, il governo Berlusconi è riuscito a condurre in porto meno di una legge e mezzo al mese per realizzare il proprio programma, mentre il governo Prodi poco più di due leggi e mezzo. Questo dato grezzo non può farci

dimenticare che, dietro il singolo numero, si nascondono leggi di portata e qualità assai differenti, ma su questo avremo modo di tornare nella seconda metà di questo lavoro.

Un tema connesso a quello del contenuto dei provvedimenti su cui è invece il caso di soffermarci da subito è quello delle cosiddette leggi delega, cioè dei poteri legislativi che il parlamento sceglie di trasferire provvisoriamente all'esecutivo per la realizzazione di determinati obiettivi. Di norma, questa delega, quando chiesta dall'esecutivo stesso, riguarda temi di una certa portata – mercato del lavoro, scuola, diritto societario, giustizia, infrastrutture, rilancio dell'economia, sanità, fisco, semplificazione normativa, riassetto del governo, ecc. Altrove abbiamo argomentato come sia proprio attraverso questa strada che, nel corso della XIII legislatura, il governo è riuscito a realizzare riforme di carattere strutturale evitando in buona parte le forche caudine del parlamento⁵. Perché il parlamento scelga di spogliarsi di determinati poteri lasciando margini di azione relativamente ampi all'esecutivo è un tema che non è ancora stato sufficientemente approfondito, nemmeno in chiave comparata. Tuttavia, in questa sede, esso merita di essere ripreso per una diversa ragione.

Tab. 2. *La delega legislativa XIII (1996-97) e XIV (2001-02)*

		Assegnati		Approvati	
XIII	Leggi delega	84	Gov. 26	5	Gov. 5
			Non gov. 68		Non gov. -
	Leggi contenti deleghe	290	Gov. 35	10	Gov. 9
			Non gov. 255		Non gov. 1
XIV	Leggi delega	90	Gov. 17	4	Gov. 4
			Non gov. 73		Non gov. -
	Leggi contenti deleghe	161	Gov. 24	8	Gov. 8
			Non gov. 137		Non gov. -

Nota: XIII aggiornata al 30.8.1997 – XIV al 30.9.2002 (da modificare entrambe con dati a fine anno)

Nel corso della XIII legislatura, gli esecutivi succedutisi avevano appreso ad evitare le principali trappole del percorso parlamentare sui temi più scottanti grazie alla richiesta di deleghe. I gradi di libertà che tale strumento prevede avevano il doppio vantaggio di assicurare una successiva maggiore discrezionalità all'esecutivo – probabilmente ancora alla ricerca di un suo equilibrio interno – evitando al contempo di ricercare in parlamento – e soprattutto rispetto alla propria debole e poco coesa maggioranza – la soluzione ad un'equazione che, nell'emendamento di singoli dettagli e nel gioco dei veti incrociati, non ammetteva il più delle volte alcun risultato.

Per la XIV legislatura il gioco si presentava, almeno formalmente, diverso. Le aspettative richiamate nell'introduzione ipotizzavano un esecutivo capace di dominare gli eventi in commissione e in aula. Soprattutto lasciavano intravedere un governo in grado di controllare, grazie ai numeri e ad una maggiore disciplina partitica, l'ordinario percorso legislativo senza ricorrere a quegli "stratagemmi" che avevano garantito la governabilità nel periodo precedente. Insomma, un governo capace di decidere e far decidere senza la necessità di corsie preferenziali, astuzie regolamentari o veli d'ignoranza. I dati della tabella 2, ma anche i limiti di "produttività" denunciati in precedenza, non raccontano però la stessa storia.

Come se non fosse sufficientemente sicuro della propria maggioranza, una sindrome che si pensava non avesse più diritto di cittadinanza con il nuovo governo nel nuovo parlamento, anche l'attuale esecutivo cerca di evitare le "secche" del legislativo aggirandole. Sia il numero di leggi delega proposte dal governo – quelle in cui la delega rappresenta l'intero provvedimento – sia quello in cui si prospettano decreti delegati solo all'interno di specifici articoli del disegno di legge, non è drasticamente più basso nell'attuale legislatura rispetto al primo scorcio di quella precedente: rispettivamente 17 al posto di 26, e 24 al posto di 35. Così come non sembra diverso l'impegno che gli esecutivi mettono nel riuscire a far approvare tali loro disegni, tanto che il record di entrambi è pressoché identico.

Tale timore sembra essere confermato anche da eventi relativamente più episodici ma altrettanto significativi sotto il profilo politico. Nei primi quindici mesi del governo Berlusconi è stata posta la fiducia in quattro diverse occasioni (3 conversioni di decreti legge e la cosiddetta Legge (delega) obiettivo), mentre Prodi l'aveva posta due volte in più (3 conversioni di decreti legge, oltre a 2 provvedimenti in materia di bilancio e uno in materia di snellimento dell'attività amministrativa). L'attuale maggioranza ha subito una serie imprevista di sconfitte in aula (sulla legge per le grandi opere, l'evasione fiscale, la lotta al terrorismo, le rogatorie internazionali, nelle prime fasi della finanziaria 2003), vuoti per l'assenza di suoi parlamentari, vuoti per la defezione di sue componenti su singoli aspetti dei provvedimenti in esame. Questi smacchi, così come dissensi meno formalizzati (come avvenuto per la legge sull'immigrazione) hanno più che altro allungato i tempi di approvazione, ma rappresentano qualcosa di più di semplici contrattempi. Da un lato, si è più volte manifestata una certa insofferenza per gli scarsi spazi concessi dal governo all'azione parlamentare – insofferenza di cui si è pubblicamente lamentato lo stesso presidente della Camera in più occasioni. Dall'altra, l'esecutivo ha risposto rinsaldando sempre di più le fila, ipotizzando una sorta di "Patto per la finanziaria" che è stato giustamente interpretato come un'ulteriore "blindatura" della manovra rispetto all'alquanto tradizionale carica degli emendamenti⁶.

2. Conflitto, consenso e dualismo

Esiste una seconda dimensione del comportamento legislativo che risulta utile analizzare per comprendere l'eventuale evoluzione del parlamento nella direzione delle aspettative segnalate nel paragrafo introduttivo, ed è quella che più attiene alla disciplina partitica ed al contrasto maggioranza-opposizione.

Va subito detto che, se si analizzano le votazioni in aula sui provvedimenti in approvazione suddivise per gruppi parlamentari, ne scaturisce un'immagine di

elevatissima disciplina partitica. Qualunque indicatore di coesione si utilizzi, i partiti in parlamento risultano estremamente compatti al momento del voto. Questo dato contrasta con la fama di parlamento frammentato e indisciplinato che ha solitamente il nostro paese, ma è anche un dato facilmente spiegabile. Contrasti e frizioni intrapartitiche vengono di norma sanati prima del voto in aula, dilazionando semmai, o più spesso addirittura impedendo, che un provvedimento giunga a quella fase del processo.

Se si vota, ciò significa che un testo di compromesso e/o compensazioni collaterali e differite sono già stati concordati. Il problema, semmai, è di capire se tale equilibrio viene raggiunto unicamente in seno alla maggioranza o è allargato anche all'opposizione, sfociando così in una sorta di rinnovato dualismo legislativo-esecutivo. Nel primo caso, saremmo di fronte a comportamenti tipici di una democrazia caratterizzata da dinamiche Westminster – per quanto in un contesto multipartitico – nel secondo, invece, a qualcosa di sostanzialmente diverso. La nostra ipotesi è che in Italia si sia prevalentemente riscontrata la seconda delle opzioni citate, e che l'attuale legislatura, nonostante la retorica prevalente, non costituisca una significativa eccezione a riguardo.

Una prima possibilità di verifica è data dalla comparazione degli indici di coesione a cui abbiamo accennato, calcolati non sulla base degli appartenenti ai singoli gruppi parlamentari, ma sull'intera assemblea. L'indice di Rice, in particolare, varia da un minimo di zero quando un'assemblea risulta perfettamente divisa a metà fra favorevoli e contrari a un determinato provvedimento, ed un massimo di uno laddove tutti i parlamentari votano nel medesimo modo⁷. Nella tabella 3 riportiamo anche alcuni indicatori di più immediata lettura, quali la percentuale media di voti a favore delle leggi approvate, nonché la percentuale di leggi che sono state adottate con maggioranze rispettivamente superiori all'ottanta, novanta e novantacinque per cento.

Tab. 3. *Indici di coesione e di consenso nelle votazioni finali alla Camera dei Deputati delle leggi approvate*

		Indice di Rice	% Voti favorevoli	% Leggi con magg. > 80%	% Leggi con magg. > 90%	% Leggi con magg. > 95%
XIII	Media / %	0.796	89.8%	80.2%	66.2%	58.5%
	N	207	207	207	207	207
XIV	Media / %	0.749	87.4%	73.0%	70.5%	66.4%
	N	122	122	122	122	122

Nota: XIII legislatura fino al 31.12.1997, XIV legislatura fino al 30.9.2002 (da modificare a fine anno)

Iniziamo con l'osservare che l'indice di coesione di Rice, calcolato sulle votazioni finale dell'intera assemblea della Camera dei Deputati, mostra valori medi estremamente elevati. Si consideri che se il minimo teorico dell'indice è pari a zero, nel caso le assemblee analizzate si dividessero sistematicamente in base ai reali rapporti di forza fra maggioranza e opposizione, esso assumerebbe rispettivamente il valore di 0.037 nella XIII legislatura e 0.147 nella XIV. Valori che oscillano fra 0.75 e 0.8

denotano quindi, paradossalmente, un parlamento che vota in modo coeso nel suo complesso, indipendentemente dalle linee divisorie maggioranza-opposizione. Oltre tutto, la differenza fra le due legislature risulta statisticamente non significativa, contribuendo quindi all'argomento che i comportamenti degli attuali parlamentari non si discosta nei fatti da quello dei loro predecessori nel periodo 1996-97. Si potrebbe ulteriormente osservare che, in entrambi i periodi, il medesimo indice mostra valori di coesione più elevati nella maggioranza che non nell'opposizione, e che nella XIV legislatura ambedue i valori risultano più elevati dei corrispettivi precedenti, ma nessuna di queste sfumature è sostenuta da significatività statistica.

Di più semplice lettura, ma altrettanto indicativo, è il dato sulla percentuale media dei voti a favore delle leggi approvate. Per entrambe le legislature il dato sfiora il 90%, e la minima riduzione nel 2001-02 non è, ancora una volta, statisticamente significativa. Vi sono ovvie oscillazioni a seconda del tipo di legge approvata: la ratifica di trattati internazionali mostra un parlamento pressoché unanime, la conversione di decreti legge (per le ragioni a cui si è accennato nel precedente paragrafo) valori che oscillano attorno all'85% di voti favorevoli, mentre il dato scende leggermente per le leggi ordinarie (86% nella XIII e 79% nella XIV) e per quelle di bilancio (rispettivamente 72% e 69%). Fra le leggi ordinarie, anche le (poche) leggi delega mostrano comunque un sostegno parlamentare medio superiore di circa il 20% rispetto alla mera maggioranza esistente.

Infine, tenendo in mente le distinzioni interne appena ricordate, è possibile osservare la percentuale di leggi votate in aula con maggioranze superiori a determinate soglie prefissate – rispettivamente, 80%, 90% e 95%. Se è vero che l'attuale parlamento mostra una quota di leggi approvate con più dell'80% dei voti a favore inferiore a quella della precedente legislatura negli anni 1996-97, è anche vero che le più esigenti soglie del 90% e 95% mostrano valori addirittura opposti, lasciando intuire livelli di consenso davvero inaspettati e assolutamente non giustificati dalla tipologia delle leggi approvate. Oltretutto, non bisogna trascurare che, al di là dell'aula, esiste una sede di approvazione che risulta consensuale per definizione, cioè quella del procedimento decentrato nelle commissioni parlamentari a cui viene attribuita potestà legislativa. Il 28.6% delle leggi è stata adottata in questo modo nel periodo 1996-97, e tale valore risulta tuttora essere del 17.3% nella presente legislatura. Di fatto, come abbiamo già osservato altrove⁸, ogni qual volta si ha una riduzione della quota di norme approvata con procedimento decentrato, si ha un corrispettivo aumento delle leggi adottate in aula con percentuali di voti favorevoli estremamente elevate, che è esattamente quanto accaduto nel periodo 2001-02.

Che il processo legislativo sia molto meno oppositivo di quanto normalmente si creda sembra ulteriormente confermato da un dato fornito dal Ministro dei rapporti con il parlamento, da cui si desume che anche rispetto agli emendamenti presentati dall'opposizione su testi infine approvati, l'atteggiamento dell'attuale parlamento non è diverso da quello presente nella XIII legislatura. Più nello specifico, nei 62 provvedimenti adottati nel primo anno di attività del governo Berlusconi sono risultati inclusi 154 emendamenti provenienti dalla minoranza, in proporzione anche di più dei 164 emendamenti accolti nelle 86 leggi approvate nei primi dodici mesi del governo Prodi⁹.

Riepilogando, ciò che con questi dati ci interessa maggiormente rimarcare non è tanto il grado di consenso o di *bipartisanship* di per sé presente, ma come esso denoti il permanere di una situazione in cui in parlamento le linee di divisione continuano a non

marcare una netta opposizione maggioranza-minoranza, quanto piuttosto un dualismo governo-parlamento. Su questo, l'innegabile innesto di elementi maggioritari o bipolari nel sistema non ha prodotto cambiamenti incisivi, così come non li ha prodotti né l'esito elettorale dell'elezione 2001, né le scelte di inclusione nell'esecutivo delle leadership partitiche. Permane, almeno per il momento, una logica istituzionale parlamentare – una sorta di resilienza di prassi consolidatesi nel lungo periodo – che si contrappone alle esigenze decisionistiche della logica di governo.

L'esercizio della stessa funzione di sindacato ispettivo sembra essersi adattata nelle ultime legislature a questo dualismo. Tanto è vero che, a partire dal 1996 e con un trend confermato nell'attuale parlamento, si è assistito ad una decisa crescita di quegli atti che tendono ad impegnare *ex-ante* il governo su determinate posizioni o scelte di *policy*. Il numero giornaliero di mozioni, ordini del giorno e risoluzioni è raddoppiato rispetto ai dati dell'inizio degli anni Novanta, e circa il 40% proviene proprio da membri della maggioranza. Anche gli strumenti di controllo *ex-post* dell'operato dell'esecutivo – interpellanze e interrogazioni - mostrano un andamento interessante, segnalando in particolare nell'attuale parlamento il sorpasso di quelle presentate da parlamentari di maggioranza rispetto a quelli della minoranza. Anche questi sono segnali a favore dell'idea di una sorta di intercambiabilità dei ruoli in parlamento fra gli appartenenti di opposti schieramenti, giacché qualunque gioco risulta comunque innestato su un dualismo istituzionale difficilmente evitabile.

3. Il parlamento e il programma del governo: il contenuto della legislazione

La presentazione e l'analisi dei dati quantitativi mostra come molte delle caratteristiche del rapporto tra parlamento e governo nel processo legislativo, per come sono venute strutturandosi nel corso degli anni '90, tendano a persistere anche nella XIV legislatura.

Alcuni dati quantitativi, come abbiamo visto, risultano particolarmente interessanti a questo proposito: ad una sostanziale diminuzione delle leggi ordinarie approvate dal parlamento corrisponde un numero di leggi di conversione di decreti legge che rimane ai livelli della legislatura precedente. A questi dati va aggiunta una interessante differenza tra la XIII e la XIV legislatura: la notevole diminuzione dei decreti legislativi derivanti dalle deleghe ottenute (si veda sotto tab. 4).

L'argomentazione istituzionale avanzata per rendere ragione della diminuzione delle leggi ordinarie approvate è che “il lavoro legislativo si è concentrato sull'esame dei provvedimenti di riforma di maggiore rilievo politico ed è conseguentemente diminuito il numero dei provvedimenti a carattere microsettoriale”¹⁰. Una spiegazione prevedibile, quasi dovuta, che propone una lettura non solo positiva della diminuzione delle leggi approvate, ma anche, almeno apparentemente, ragionevole, tenuto conto della tradizionale stigmatizzazione, operata da decenni, di un parlamento iper-produttore di leggi. Noi sappiamo, comunque, che la valutazione della qualità della legislazione non può essere ricondotta unicamente al dato relativo alle leggi ordinarie. Non si può non considerare, infatti, anche i dati relativi alle leggi di conversione dei decreti legge e dei decreti delegati: del complesso, insomma, degli strumenti attraverso i quali la funzione legislativa viene co-esercitata da parlamento e governo.

A questo proposito, si deve necessariamente tenere come metro di paragone quanto progressivamente manifestatosi nel corso degli anni '90: ci riferiamo al processo di progressiva autonomizzazione del governo rispetto al parlamento non solo di tipo quantitativo (aumento consistente dei decreti legislativi e dei regolamenti come strumenti di legislazione governativa) ma anche e soprattutto di tipo qualitativo. La gran parte delle riforme strutturali e di settore è stata fatta attraverso il ricorso agli strumenti della legislazione delegata o della delegificazione, mentre il parlamento per la gran parte ha approvato legislazione residuale o marginale¹¹.

Per approfondire questo punto, abbiamo cercato di classificare e comparare gli output del *law-making* prodotti nel primo anno e mezzo della XIII e della XIV legislatura. La classificazione, avente finalità meramente descrittive, è stata costruita attraverso categorie parzialmente derivate dalla classica tipologia di Lowi¹². Utilizzando il criterio della prevalenza: nella categoria delle norme regolative sono stati inseriti quei provvedimenti che intervengono direttamente sulle opportunità di comportamento di singoli o gruppi; è stata considerata distributiva la legislazione che assegna benefici finanziari o di status a specifici gruppi di interesse; nella categoria delle “riforme strutturali” abbiamo classificato i provvedimenti aventi un contenuto prevalentemente costituente oppure redistributivo; nella categoria “finanziamento istituzionale” sono stati collocati quegli atti legislativi che assegnano ad organizzazioni ed attività pubbliche o internazionali i fondi necessari al loro funzionamento. Infine, nella categoria regolativa/distributiva, abbiamo inserito quei provvedimenti la cui classificazione è impossibile da operare sulla base del criterio della prevalenza, presentando in modo paritario entrambi gli aspetti primari. Il risultato di questa operazione di classificazione comparativa è riportata nella tab. 4.

Tab. 4. *Comparazione del contenuto della legislazione approvata nei primi 17 mesi della XIII e XIV legislatura*

	Regolative		Distributive		Regolative/ Distributive		Costituenti e Redistributive (riforme strutturali)		Finanziamenti istituzionali		Totali	
	XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV	XIII	XIV
Leggi ordinarie	52	16	17	9	2	1	5	4	12	2	87	32
Leggi delega	4	2				1	5	4			9	7
Decreti legge	38	25	29	20	4	13		4	8	7	79	69
Decreti legislativi *	19	4	3	1		4	39	5			61	14

Nota: Sono escluse le leggi di bilancio, le leggi costituzionali, le leggi di ratifica dei trattati internazionali e le leggi che istituiscono commissioni di inchiesta. La XIV riporta dati relativi alle leggi pubblicate in GU al 7.11.2002 (da aggiornare a fine anno)

(*) Sono considerati i decreti originati da disposizioni di delega con esclusione, quindi, dei decreti attuativi di norme comunitarie e degli statuti delle regioni a Statuto speciale.

In primo luogo, dalla classificazione delle leggi ordinarie emergono indicazioni contrastanti. Infatti, se vi è stato certamente una loro riduzione in numeri assoluti alla quale ha corrisposto, pur se in termini relativi, un aumento della legislazione costituente (le 4 leggi ordinarie della XIV indicate come riforme strutturali riguardano: il legittimo sospetto, il CSM, il voto per i cittadini residenti all'estero e la dirigenza dello Stato - non a caso, tranne l'ultimo, temi strettamente connessi con il programma elettorale della Casa delle Libertà) al tempo stesso, però, possiamo constatare come siano aumentate, in termini relativi, le leggi di carattere distributivo (quindi le “leggine” in senso stretto”).

In secondo luogo, per quanto concerne le leggi di conversione di decreti legge, a fronte di una sostanziale omogeneità tra le due legislature per quanto riguarda il numero complessivo di questi atti, emergono 3 differenze assai interessanti: *a)* la diminuzione, sempre in termini relativi, dei decreti di natura distributiva e regolativa; *b)* un evidente aumento dei decreti di difficile classificazione (quindi un aumento dei decreti legge “omnibus”; *c)* la presenza di 4 decreti di contenuto costituente (la riforma del dipartimento della protezione civile; la modifica del numero dei ministeri; le disposizioni sulla privatizzazione del patrimonio pubblico; la riforma di alcuni elementi essenziali della legislazione sul bilancio dello Stato). Fenomeno, quest'ultimo, del tutto inusuale.

In terzo luogo, per quanto concerne l'uso delle leggi delega, notiamo una sostanziale corrispondenza sia quantitativa che qualitativa tra la XIII e la XIV legislatura (anche se nella legislatura precedente spicca con tutto il suo peso la cosiddetta Bassanini 1, mentre nella legislatura corrente si evidenzia, con tutti i tratti chiaroscurali del caso, la delega sulla riforma del diritto societario).

In ultimo, emerge con una certa evidenza come l'efficienza governativa nell'uso dei decreti delegati sia diminuita in modo radicale. Il numero dei decreti legislativi si è ridotto di due terzi; così come si è notevolmente appannata la valenza “riformista” del loro contenuto.

Anche queste prime considerazioni sul contenuto della legislazione non sembrano confermare che la nuova divisione del lavoro tra governo e parlamento, progressivamente emersa nel corso delle tre legislature precedenti, si stia invertendo.

Infatti, l'uso dello strumento della legge delega continua ad essere consistente e, quel che più conta, esso riguarda questioni di grande rilevanza politica e di *policy* e non solo tematiche meramente tecniche (pensiamo non solo alle deleghe già concesse dall'attuale parlamento su infrastrutture e trasporti, sulla riforma del governo e della presidenza del Consiglio ma anche, ad esempio, ai disegni di legge di iniziativa governativa attualmente in discussione che riguardano la riforma scolastica, la riforma fiscale, la riforma del mercato del lavoro, la riforma degli ordinamenti delle pubbliche amministrazioni, la riforma del sistema radiotelevisivo, le pensioni e le carriere dei magistrati). Non pare affatto che il governo abbia diminuito la propensione alla richiesta di deleghe per intervenire in modo strutturale in un'ampia gamma di settori strategici. Così come non pare affatto che l'attuale parlamento sia meno prodigo nel concedere le suddette deleghe.

A questo proposito, merita rilevare anche che la legislazione di riforma di iniziativa governativa approvata per via ordinaria, senza la previsione di delega, riguarda: questioni sulle quali il governo di solito non chiede la delega (quali la riforma del CSM) perché sa che il parlamento le considera poco negoziabili; *issues*, come quella

della dirigenza pubblica (sulle quali ormai da un decennio si legiferava per mezzo di deleghe) per le quali è tecnicamente inagibile la strada del decreto correttivo; tematiche dal contenuto altamente simbolico (come nel caso della legge sul voto agli emigrati all'estero).

Se anche in questa legislatura la gran parte delle riforme di *policy* viene perseguita attraverso la strada della delega, cosa fa il parlamento? Continua a fare quello che faceva prima: distribuisce spettanze e finanziamenti (dalle onorificenze ai caduti alla disciplina del finanziamento ai partiti, fino al contributo ordinario all'Associazione culturale "Villa Vigoni" con sede in Menaggio); si occupa di meso-regolazione (dalla disciplina della fornitura dell'accesso ad Internet alle usuali modifiche di alcuni aspetti organizzativi e procedurali del sistema giudiziario, dalle misure contro la violenza agli stadi ad alcune disposizioni di diritto ambientale) e di micro-regolazione (dalle norme in materia di docenti di scuole ed università straniere operanti in Italia all'equiparazione tra il diploma in educazione fisica e la laurea in scienze delle attività motorie). *Mutatis mutandis* niente di diverso rispetto alla legislatura precedente¹³. Ovviamente, ogni tanto il parlamento approva leggi ordinarie di riforma strutturale, ma non in numero superiore a quanto accadeva nel passato, vicino e remoto. Da questo punto di vista, quindi, la diminuzione del numero delle leggi non può essere direttamente correlata con un aumento della qualità del contenuto della legislazione.

Per contro, come abbiamo ricordato, l'uso dei decreti legge si mantiene ai livelli della legislatura precedente. Quello che emerge dalla nostra classificazione è che all'omogeneità quantitativa corrispondono alcune differenze per quanto concerne il contenuto. Ci riferiamo non solo al già ricordato inusuale ricorso a questo strumento per interventi di tipo strutturale (un ulteriore segnale della "sfiducia" governativa rispetto al processo parlamentare ordinario), ma anche al notevole aumento del numero dei decreti avente un contenuto misto (distributivo e regolativo): ciò dimostra, a nostro avviso, il rafforzamento dell'uso di questo strumento normativo per la gestione corrente, la normale amministrazione. Per citare qualche caso emblematico di questo tipo, ricordiamo la legge di conversione n. 463/01 che contiene la proroga di norme distributive e micro-regolative in ben 19 diverse aree tematiche (dall'edilizia alla metanizzazione del mezzogiorno, dalle minoranze linguistiche alla ricerca scientifica). Indicativa anche la legge di conversione 222/02, in cui sono contenute norme di regolazione di varia intensità e di distribuzione settoriale: proroga in materia di accise; disposizioni finanziarie di vario tipo (esenzioni, unificazioni in materia di giochi, monitoraggio dei crediti di imposta); trasformazioni della natura giuridica di vari enti pubblici; contenimento della spesa farmaceutica; contributi al settore agricolo; disposizioni in materia idrica; interpretazione autentica del termine "rifiuto". Tutto ciò per dire che nel corso dei primi 17 mesi della XIV legislatura aumenta in modo consistente il numero dei decreti *omnibus* che il parlamento ha approvato.

Nella sostanza, quindi, ci pare che, pur con alcune differenze quantitative riguardanti soprattutto la diminuzione del numero delle leggi ordinarie, la divisione del lavoro che si era venuta istituzionalizzando nel corso delle ultime tre legislature sia rimasta invariata. Anche questo esecutivo ha cercato di governare uscendo dal parlamento, tranne che su specifiche aree tematiche; il parlamento, dal canto suo, ha acconsentito, dedicandosi alla legislazione di routine per via ordinaria e alla co-legislazione con il governo sui decreti legge.

Ciò che emerge con evidenza, rispetto alla legislatura precedente, non è tanto il comportamento del parlamento quanto, piuttosto, quello del governo: il governo

Berlusconi II dimostra una certa lentezza nell'uso dei poteri delegati. Questo dato sottolinea una asimmetria rispetto al recente passato: la divisione del lavoro tra governo e parlamento aveva come elemento essenziale l'efficienza governativa nella produzione di decreti legislativi di riforma strutturale. Nel caso del secondo governo Berlusconi, pur avendo esso ottenuto un numero consistente di deleghe a riformare diversi settori di politica pubblica, questo elemento essenziale delle interazioni tra governo e parlamento nell'arena legislativa si affievolisce notevolmente.

Al tempo stesso, giova sottolineare come, nel predisporre la propria agenda rispetto ai lavori parlamentari, l'esecutivo abbia preferito enfatizzare alcuni provvedimenti ordinari rispetto a provvedimenti di delega di tipo strutturale. Ciò probabilmente a causa di questioni tecniche (pensiamo alla complessità delle tematiche fiscali) ma soprattutto per questioni politiche riconducibili sia alla politicizzazione simbolica di alcune tematiche (giustizia e immigrazione) sia a problemi interni alla maggioranza parlamentare rispetto alle grandi tematiche di *policy* (pensiamo alla scuola, al lavoro, all'ordinamento delle carriere dei magistrati, alla riforma della Rai).

4. La difficile strada verso un parlamento maggioritario

Nella retorica dei protagonisti e nell'enfasi mass-mediatica il parlamento italiano della XIV legislatura viene proposto come un'arena altamente conflittuale, nella quale continuamente si scontrano, solide e compatte, maggioranza ed opposizione. Quanto abbiamo sin qui evidenziato rende decisamente poco convincente questa immagine. Intendiamoci: ripetutamente si sono verificati fatti eclatanti, scontri estremamente duri (pensiamo ai conflitti sull'istituzione della commissione di inchiesta sul caso Telekom-Serbia, sulla nomina del Cda della Rai, su tematiche quali il falso in bilancio, le rogatorie internazionali, il conflitto di interessi, il legittimo sospetto, ecc.). E' indubbio che il primo scorcio della XIV legislatura sia stato caratterizzato da alcuni elementi di elevata politicizzazione che rimandano, sostanzialmente, alla difficoltà da parte dei due schieramenti di accettare quel principio di reciproca legittimazione che è un elemento costitutivo delle democrazie e, in special modo, delle democrazie maggioritarie. Ma forse che nella legislatura precedente (per tutto il suo corso) non si sono verificati fatti analoghi? Ci si è già dimenticati, ad esempio, che i gruppi del centro-destra uscirono dall'aula, al momento della votazione finale della finanziaria per il 1997 (l.662/96), della legge sulla *par condicio* 28/00 e della legge 127/97 (la Bassanini 2); così come si è persa memoria del fatto che alla Camera il Polo non partecipò alla votazione (pur restando in aula) sul ddl che riformava il capitolo V della costituzione, pur condiviso in prima lettura. Inoltre, tornando indietro nel tempo, spulciando gli annuari dei quotidiani oppure nelle pagine *web* del parlamento, si rammenterebbe che, anche nel corso della precedente legislatura, l'opposizione aveva utilizzato la pratica ostruzionistica dell'emendamento "selvaggio"¹⁴, mentre il governo quella dei maxi-emendamenti e della proliferazione dei commi.

L'impressione che se ne ricava è che i "tafferugli", la tendenza all'ostruzionismo attraverso l'alluvione degli emendamenti, l'uso della non partecipazione al voto, rappresentino la componente "politicizzata" del gioco che si svolge nell'arena parlamentare (l'altra essendo quella istituzionale, relativa al rapporto tra governo e parlamento) che viene più o meno "drammatizzata" a seconda della contingenza politica

e delle dinamiche inter ed intra-schieramento. L'altra faccia, però, è quella di un parlamento che mantiene molto forti le sue dinamiche unitarie e che tende ad interagire come istituzione nel suo rapporto con l'esecutivo. Ciò significa che nel gioco istituzionale, nella vita quotidiana della normalità parlamentare, i conflitti e gli antagonismi pseudo-maggioritari si ricompongono, e la prassi consolidata torna a prevalere con tutte le conseguenze del caso: la persistenza di logiche consensuali e le difficoltà del governo nel guidare la propria maggioranza in parlamento.

Sul primo punto abbiamo già detto nel paragrafo 2; sul secondo merita ricordare che, se nel corso del primo anno della XIII legislatura, l'opposizione di centro-destra riuscì a farsi approvare emendamenti al 40% delle leggi ordinarie e di conversione di iniziativa del governo Prodi (e a ben 22 decreti legge su 55), i dati sul primo anno della XIV legislatura non presentano scostamenti significativi. Infatti, la percentuale di leggi di iniziativa governativa emendati con successo dall'opposizione di centro-sinistra è scesa di poco (36%; 17 decreti legge su 51)¹⁵. Insomma, nel processo legislativo "normale", quando non vi è alcuna politicizzazione radicale dell'*issue* sul tappeto, il governo in quanto istituzione - a prescindere dal suo colore politico e dalla consistenza numerica della sua coalizione in parlamento - trova notevoli difficoltà ad impedire che dalla propria maggioranza si faccia la sponda all'opposizione. E ciò accade a volte anche su tematiche di rilievo politico ma prive di eccessi di drammatizzazione pubblica: ad esempio, nella scorsa legislatura, il Polo riuscì a farsi approvare circa 35 emendamenti alla legge 59/1997 (la Bassanini 1 sulla regionalizzazione); mentre, nell'attuale legislatura, la prima finanziaria del governo Berlusconi II ha visto l'approvazione di circa 70 emendamenti del centro-sinistra.

Il governo, quindi, si vede costantemente sottoposto al rischio di cadere nelle prassi consolidate dell'istituzione parlamentare, che strutturalmente favoriscono dinamiche centrifughe nelle coalizioni di maggioranza (pensiamo al conflitto permanente, e malamente celato, tra i centristi della casa delle Libertà e la Lega Nord; ovvero ai dissidi evidenti sorti all'interno della maggioranza parlamentare sull'immigrazione, sulla scuola, sulle stesse rogatorie internazionali, sulle fondazioni bancarie, sulle politiche di sviluppo del Sud, sulle pensioni, sul federalismo - chi ricorda ora che Bossi voleva il sì delle camere alla *devolution* entro l'agosto 2001?¹⁶ - ecc.). Le caratteristiche istituzionalizzate dell'arena parlamentare (di tipo culturale ed organizzativo), sostanzialmente disgiunte dai meccanismi di funzionamento dell'arena elettorale, favoriscono comportamenti strategici - siano essi di singoli parlamentari che dei gruppi - non riconducibili o comprimibili alle logiche complessive degli schieramenti elettorali; così come favoriscono forti frizioni intra-schieramento (laddove i singoli gruppi che compongono la maggioranza godono di notevoli risorse istituzionali per poter interpersi agli indirizzi politici del governo). È stato così per la legislatura precedente (come non ricordare le interazioni fortemente conflittuali tra Popolari-Rifondazione-Democratici di Sinistra) ed è così nella presente legislatura. Cambiano gli attori, le denominazioni dei gruppi, i numeri, ma le dinamiche rimangono le medesime.

Ecco, allora, l'insoddisfazione manifestata rispetto al parlamento dalle più alte cariche dello Stato: dal presidente della Repubblica che ha, informalmente ma fortemente, suggerito correzioni rilevanti alla legge sul legittimo sospetto; al presidente del Consiglio stesso, il quale si è più volte lamentato di come l'assenteismo della sua maggioranza¹⁷ e le posizioni spesso poco solidali dei centristi della Casa della Libertà rappresentino un ostacolo all'operare del governo¹⁸. Per non dire poi dei presidenti delle

due Camere che hanno progressivamente conquistato la scena del dibattito politico, venendo a rappresentare due diverse concezioni del parlamento.

Da una parte, infatti, il presidente della Camera, Pier Ferdinando Casini, si è contraddistinto per una concezione del ruolo di tipo classico, almeno nella tradizione italiana, di presidente *super partes*, non solo attraverso le azioni (pensiamo al ruolo di mediazione e di raffreddamento svolto in relazione ai lavori sul “legittimo sospetto”) ma anche attraverso le analisi e le proposte avanzate. Egli infatti: ha ripetutamente enfatizzato il ruolo del parlamento come arena per la reciproca legittimazione fra maggioranza ed opposizione, arrivando ad ipotizzare che l'elezione del presidente della Camera avvenga con un quorum più alto dell'attuale; ha sottolineato come la “dialettica tra maggioranza ed opposizione non possa essere vista come un intoppo”; ha duramente criticato l'uso della decretazione d'urgenza e delle leggi delega da parte del governo (spesso troppo ampie e generiche)¹⁹.

Dall'altra parte, il presidente del Senato, Marcello Pera, ha assunto un comportamento orientato da una visione diversa del ruolo del parlamento, soprattutto per quanto concerne le interazioni di questo con l'esecutivo, risultando evidente la sua concezione “maggioritaria” del governo come guida della maggioranza parlamentare. Non è un caso, ad esempio, che egli abbia duramente rimproverato gli assenteisti della maggioranza, ricordando loro che essi hanno un programma di governo che è stato addirittura definito come “contratto”²⁰. E non è un caso che egli si sia fatto direttamente promotore di una riforma del regolamento del Senato basata sulle seguenti direttrici: garantire una corsia preferenziale ai disegni di legge del governo (con l'esclusione delle materie più delicate a garanzia delle minoranze); l'abolizione del principio di unanimità nella conferenza dei capi-gruppo; la definizione di norme che assicurino il rispetto dell'agenda da parte delle commissioni e dell'aula; la valorizzazione della funzione redigente delle commissioni anche al fine di limitare il ricorso alle deleghe; il riconoscimento all'opposizione del diritto a nominare un “portavoce” con il potere di convocare i membri del governo a rispondere in aula; il rafforzamento del potere di controllo delle commissioni sulle nomine governative; la riserva di tempi per i singoli senatori che non si riconoscano nei due schieramenti; l'ampliamento dei tempi riservati alle dirette televisive; la trasformazione della struttura e del numero delle commissioni permanenti alla luce delle riforme in senso “federale” approvate negli ultimi anni; la modificazione delle regole sulla formazione dei gruppi parlamentari di modo che essi siano una effettiva proiezione nell'arena parlamentare degli esiti delle elezioni²¹.

Come si può capire, siamo davanti a due concezioni decisamente diverse del ruolo del parlamento, che tagliano trasversalmente gli schieramenti politici, e che solo in teoria, visti i paradigmi culturali di riferimento e gli interessi degli attori, possono essere considerati come complementari.

5. La collisione di due diverse logiche

Il parlamento anche in questa legislatura non sembra essere quell'arena maggioritaria che alcuni auspicavano potesse rapidamente diventare. Tale istituzione, anche in questa legislatura, viene posta sotto la pressione di due tendenze contrastanti: da una parte vi è la forte esigenza governativa di efficienza decisionale; dall'altra la logica di funzionamento sedimentata che contrasta vigorosamente con il decisionismo perseguito dall'esecutivo. I giochi, la cultura sedimentata e gli strumenti dell'arena

parlamentare (dall'emendamento all'assenteismo, passando per la verifica del numero legale) si caratterizzano per essere modulati ed intrecciati in un modo intrinsecamente poco compatibile con le esigenze di un esecutivo che - a causa della legittimazione popolare che le regole elettorali e le dinamiche bipolari del sistema politico gli hanno attribuito - si vede costretto a "governare".

Se si esce dall'analisi della contingenza, rifiutando la retorica dei protagonisti ed un certo vezzo giornalistico-accademico per la personalizzazione e la drammatizzazione, e si amplia la prospettiva analitica al medio-lungo periodo, non si può non vedere che ci troviamo davanti a "persistenti incongruità e frizioni tra ordini istituzionali"²². Un disallineamento storico-temporale e funzionale che può caratterizzare le interazioni tra istituzioni, e che nel caso del rapporto governo-parlamento è venuto progressivamente a precipitare nel corso dell'ultimo quindicennio, fino a collidere.

Anche il presidente del Consiglio Berlusconi, così come i *premier* di parte avversa che lo hanno preceduto, ha dovuto, e deve fare i conti, con questa collisione di logiche istituzionali e ha dovuto, cambiando ruolo ed istituzione, cambiare idea. Ad esempio, solo quattro anni fa, quando era il capo dell'opposizione e, quindi, soprattutto un parlamentare, l'attuale presidente del Consiglio aveva detto, in occasione del primo congresso di Forza Italia: "E' stato adottato un sistema che nemmeno ai tempi del fascismo era diventato la regola di un parlamento: il sistema delle leggi-delega. Con un colpo di maggioranza si dice: questa materia non appartiene più al parlamento, il Parlamento non ne può più discutere, il parlamento non può più legiferare su questa materia, che passa tutta nella responsabilità del governo. In pratica il governo prende una materia e dice 'qui comando io e faccio quello che voglio'...E' passata al governo tutta la materia delle imposte"²³. Quattro anni dopo, trovandosi alla guida del governo, chi sottolineava con queste veementi parole l'espropriazione dei poteri del parlamento, trovandosi impantanato nella vischiosità delle sue prassi, deve fare come chi lo aveva preceduto nell'alto incarico: deve chiedere innumerevoli deleghe su molte materie ed anche, ovviamente, in materia fiscale!

Quella che sembra essere una legge del contrappasso, altro non è che l'effetto di una dinamica inter-istituzionale di tipo strutturale. Una dinamica che potrebbe cortocircuitare, se si tiene conto degli effetti cumulati dell'erosione di potere normativo prodotto dall'integrazione europea e delle conseguenze, ancora assai poco operative della riforma del titolo V: processi, questi, che minerebbero ancor di più quella funzione legislativa che il parlamento italiano ha sempre percepito come la sua attività più rilevante e significativa.

Se quello che abbiamo sin qui detto risulta convincente, è evidente come questa collisione inter-istituzionale possa divenire, se non risolta, foriera di esiziali problemi per il funzionamento e la legittimazione del sistema politico. L'esperienza del primo anno e mezzo della XIV legislatura conferma che, se l'obiettivo rimane quello di un sistema Westminster²⁴, il ruolo del parlamento italiano andrebbe ridisegnato e rimodulato. In tale direzione valgono alcuni dei suggerimenti avanzati sia dal presidente del Senato Pera, sia dall'ex presidente della Camera Violante²⁵: revisionare il sistema di produzione delle norme e i meccanismi interni al parlamento, correlare in modo più stringente gli esiti elettorali con la formazione dei gruppi parlamentari, valorizzare il ruolo di controllo e di valutazione delle assemblee, e riconoscere un preciso statuto all'opposizione. Come procedere verso tali obiettivi è alquanto incerto, tenuto anche conto della persistenza e dell'autonomia dei sottosistemi di *policy*. Tuttavia, come

abbiamo già ricordato in altra sede²⁶, intraprendere la strada che trasformi dall'interno le procedure e le caratteristiche organizzative, di funzionamento e di *auditing* dell'istituzione parlamentare, ci pare più promettente che non l'invocare ulteriori riforme costituzionali, come sembra tutt'ora fare il centro-sinistra²⁷.

²⁶ Questo capitolo è più il frutto di una collaborazione e di un confronto continuativo su questi temi di ricerca, che non di un'effettiva divisione del lavoro. Per convenzione, attribuiamo i primi tre paragrafi a Marco Giuliani e i secondi tre a Giliberto Capano.

¹ Per una disamina comparativa di più lungo periodo anche di altre funzioni assolve dal parlamento ci permettiamo a questo riguardo di rimandare a G. Capano e M. Giuliani, *The Italian Parliament: in search of a new role?*, in «Journal of Legislative Studies», 2002 (in corso di pubblicazione).

² Si veda G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia: Continuità e mutamento*, Bologna, il Mulino, 2001.

³ Quest'ultimo era per metà, circa, costituito appunto da disegni di legge di conversione di decreti legge, la maggior parte destinati a non venire discussi e approvati entro i 60 giorni previsti. L'eccesso di iniziativa che la comparazione mette in luce, è quindi in parte dovuto all'automatismo con cui tali disegni di legge venivano a riprodursi nella fase in cui la reiterazione era ancora tollerata, unita alla necessità di convertirli effettivamente in legge con apposito disegno immediatamente dopo la sentenza della Corte.

⁴ S. Vassallo, *Le leggi del governo. Come gli esecutivi della transizione hanno superato i veti incrociati*, in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, cit., pp. 85-126

⁵ G. Capano e M. Giuliani, *Governing Without Surviving? An Italian Paradox: Law-Making in Italy, 1987-2001*, in «Journal of Legislative Studies», 2001, n. 4, pp. 13-36.

⁶ F. Verderami, "Corriere della Sera", 24 Settembre 2002. Questi ultimi non sono poi mancati, soprattutto da parte centrista e da An, e con il presidente Casini che non ha mancato di richiamare il diritto-dovere del parlamento di intervenire su una finanziaria "che ha bisogno di profonde modifiche e [che] la Camera dei Deputati farà». "Corriere della Sera", 9 Ottobre 2002.

⁷ Formalmente, l'indice è dato dalla divisione della differenza in valore assoluto fra favorevoli e contrari per la somma dei votanti. Questa formula è coerente con la modalità di computo dei voti alla Camera, dove gli astenuti vengono sì calcolati per la verifica del numero legale, ma ai fini dell'approvazione sono comparati agli assenti. Abbiamo comunque compiuto le medesime analisi anche con indici che includono specificatamente il comportamento di astensione senza ottenere differenze significative.

⁸ Si confrontino sia i nostri lavori già citati, che M. Giuliani, *Il processo legislativo: comparazioni diacroniche e internazionali*, in O. Petracca (a cura di), *La competitività dell'Italia. Le istituzioni*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2002, pp. 63-113.

⁹ http://www.governo.it/rapp_parlamento/emend_opposizione.html

¹⁰ Camera dei Deputati, "Il primo anno della legislatura", in <http://www.camera.it/>

¹¹ G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia: Continuità e mutamento*, cit; U. Zampetti, *Il procedimento legislativo*, in "Rassegna Parlamentare", n.1, 2001, pp.129-152; L. Violante, "Il futuro dei parlamenti", in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, 2001, pp.XXI-LXVII.

¹² Sulla tipologia di Lowi, si veda la versione presentata in J.T. Lowi, "The State in Politics. The Relation Between Policy and Administration", in R. Noll (a cura di), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, University of California Press, 1985, pp. 67-105. Per altri modi di classificare il contenuto della legislazione ricordiamo: la tripartizione tra contenuto di interesse nazionale, sezionale e micro-sezionale di G. Di Palma, *Sopravvivere senza governare*, Bologna, Il Mulino, 1978 e la proposta di K. Von Beyme, *The Legislator*, Aldershot, Ashgate, 1998, che individua 6 diversi tipi di contenuto delle leggi: restrittivo, protettivo, estensivo, regolativo, distributivo e redistributivo

¹³ Sul punto si rimanda a G. Capano e M. Giuliani, *Governing Without Surviving? An Italian Paradox: Law-Making in Italy, 1987-2001*, cit., pp. 26-27.

¹⁴ Sul punto si veda anche il bell'articolo di G. Stella, "L'ostruzionismo? Inaccettabile (se lo fanno gli altri)", *Il Corriere della Sera*, 4 agosto 2001.

¹⁵ Elaborazioni su dati ufficiali forniti dal Ministero per i rapporti con il Parlamento: http://www.governo.it/rapp_parlamento/index.html.

¹⁶ "Devolution, Bossi vuole il sì delle camere entro agosto", *Il Corriere della Sera*, 24 giugno 2001.

-
- ¹⁷ “Berlusconi, lettera di richiamo agli assenteisti”, *Il Corriere della Sera*, 19 Ottobre 2001.
- ¹⁸ “Forza Italia, torna la voglia di proporzionale per domare i partiti più piccoli”, *Il Corriere della Sera*, 18 febbraio 2002.
- ¹⁹ “Casini: il parlamento non è un ingombro”, *Il Corriere della Sera*, 2 ottobre 2002.
- ²⁰ “Senatori, è a rischio il contratto con l'Italia”, *Il Corriere della Sera*, 15 maggio 2002
- ²¹ Marcello Pera, intervento su *Il Foglio*, 16 Ottobre 2002
- ²² Usiamo qui la definizione che S. Skowronek attribuisce alla politica da una prospettiva storico-istituzionalista (*Order and Change*, in “Polity”, vol. XXVIII, n. 1, 1995, pp. 91-96).
- ²³ S. Berlusconi, *L'Italia che ho in mente*, Milano, Mondadori, 2001, pp.194-195
- ²⁴ Ma si considerino i rischi e i potenziali contraccolpi denunciati da R. Dahrendorf, *The Demise of Parliaments*, http://www.project-syndicate.cz/series/series_text.php?id=953&lang=1
- ²⁵ L. Violante, *Dalla Liberazione alla deriva populista*, in “Rinascita”, 26 Aprile 2002.
- ²⁶ G. Capano e M. Giuliani, *Legiferare e governare fra prima e seconda Repubblica*, in “Il Mulino”, n.5, 2001, pp. 937-947.
- ²⁷ Si veda il Ddl di riforma costituzionale S/662, “Norme per la stabilizzazione della forma di governo intorno al Primo Ministro per il riconoscimento di uno Statuto dell'opposizione”, primo firmatario sen. Tonini (DS-Ulivo)